



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

GOSPODARKA NARODOWA

5-6
(249-250)
Rok LXXX/XXI
maj-czerwiec
2012
s. 99-118

Grzegorz KULA*

Próba oszacowania wpływów budżetowych z podatków dochodowych w rolnictwie i reformy KRUS**

Streszczenie: Celem artykułu jest oszacowanie potencjalnych wpływów budżetowych, jakie sektor publiczny mógłby osiągnąć dzięki obłożeniu dochodów z działalności rolnej podatkiem dochodowym, a także objęcia rolników zasadami powszechnego systemu emerytalnego. Przedstawiono kilka wariantów reformy, jak również problemy związane z wprowadzeniem tych zmian w życie. Symulacje wpływów dokonane są poprzez oszacowanie wysokości dochodów rolników, oparte przede wszystkim na indywidualnych danych o płatnościach obszarowych, a także danych KRUS. Posługując się tymi dochodami, możliwe było obliczenie wysokości podatków dochodowych i składek na ubezpieczenia społeczne. Wyniki wskazują, że po wprowadzeniu analizowanych reform większość gospodarstw do 10 ha nie będzie płacić podatków. Co prawda wpływy z podatków i składek wzrosną, nie jest jednak jasne, czy finanse sektora publicznego na tym skorzystają, ze względu na towarzyszący tym zmianom wzrost wydatków.

Słowa kluczowe: dochody rolników, płatności obszarowe, podatek dochodowy, emerytury

Kody JEL: H24, H55, H71

Artykuł wpłynął do druku 10 marca 2012 r.

Celem niniejszego artykułu jest oszacowanie potencjalnych wpływów budżetowych, jakie sektor publiczny mógłby osiągnąć dzięki reformie danin publicznych płaconych przez rolników. W związku z tym przeanalizowane będzie: rozszerzenie obecnej bazy podatkowej podatku od dochodów osób fizycznych, wprowadzenie tego podatku dla wszystkich dochodów z działalności rolnej, a także likwidacja KRUS i objęcie rolników powszechnym systemem ZUS¹.

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, email: gkula@wne.uw.edu.pl

** Wszystkie obliczenia zostały wykonane w 2009 r. i odnoszą się do ówczesnej sytuacji prawnej.

¹ Termin „likwidacja KRUS” należy rozumieć, jako objęcie rolników zasadami powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Z punktu widzenia niniejszej pracy jest obojętne, czy instytucją obsługującą rolniczy komponent systemu według tych zasad będzie ZUS, czy KRUS.

Projekty zmian KRUS budzą duże kontrowersje. Z jednej strony podkreśla się różnice między zasadami ubezpieczenia w ZUS i KRUS², oraz fakt, że dochody rolników rosną, co sprawia, że mogą potencjalnie płacić większe podatki i składki na ubezpieczenia społeczne. Z drugiej strony średnie dochody w rolnictwie są ciągle niższe od dochodów w całej gospodarce: według IERiGZ-PIB w 2008 r.³ dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego przypadający na osobę ubezpieczoną w KRUS stanowił około 35% średniej płacy netto [Goraj, 2009]. Dodatkowo trudność sprawia ustalenie poziomu tych dochodów. W tych warunkach propozycje reform analizowane w niniejszym artykule mają na celu nie tyle rekomendację konkretnego projektu, ile stworzenie punktu odniesienia do dalszych prac.

Praca przedstawia zarys obecnej sytuacji, podatków i składek ubezpieczeniowych płaconych przez rolników. Należy podkreślić, że przedmiotem analizy były tylko zmiany dochodów podatkowych, a wiążące się z nimi zmiany zachowań ekonomicznych rolników, czy zmiany po stronie wydatków sektora publicznego dotyczące wypłat z opieki społecznej bądź wysokości emerytur nie podlegały badaniu. Motywacją do zastosowania takiego podejścia była tocząca się debata publiczna na temat wysokości składek płaconych przez rolników i wydatków, jakie musi ponosić budżet ze względu na ich niski poziom. Z tego powodu interesująca stała się odpowiedź na pytanie, ile właściwie rolnicy mogą zapłacić. W związku z tym niniejsze opracowanie porównuje symulowane wpływy z podatków dochodowych i składek ubezpieczeniowych, możliwych do uzyskania po wprowadzeniu różnych wersji reformy.

Argumenty za i przeciw reformie

Celem tego artykułu nie jest udowodnienie, że należy, bądź że nie należy objąć rolników podatkiem dochodowym i powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych. Nawet oszacowanie potencjalnych wpływów z różnych wariantów takiej reformy nie da podstaw do opowiedzenia się za jej przyjęciem, lub odrzuceniem. Do tego niezbędne jest oszacowanie kosztów takich zmian, tak dla systemu finansów publicznych, jak i dla samych rolników. Mimo to, dla lepszego zrozumienia analizowanych propozycji niezbędne jest przedstawienie teoretycznych i praktycznych argumentów za i przeciw tym reformom.

Przed przeprowadzeniem takiego porównania powinno się sprawdzić, jak rolnicy są traktowani przez system podatkowy i system ubezpieczeń społecznych w innych krajach. Według OECD [2005] w większości krajów rozwiniętych rolnicy są objęci przywilejami podatkowymi i ubezpieczeniowymi, ale stosowane są bardzo różne rozwiązania. W wielu krajach, w tym w przynajmniej w sześć-

² 3 marca 2009 Business Centre Club złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o wyjaśnienie, czy wyłączenie rolników z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu podatkowego nie narusza konstytucyjnego prawa do równości obywateli. Trybunał odmówił nadania sprawie biegu.

³ Na temat dostępności nowszych danych – patrz przypis 18.

ciu krajach Unii Europejskiej⁴ (Austrii, Belgii, Francji, Niemczech, Włoszech, oraz Polsce), dochody rolników są objęte odrębnym systemem podatkowym, zazwyczaj niewymagającym obliczenia wysokości dochodów, albo opartym na uproszczonej księgowości. W niektórych krajach te przywileje dotyczą tylko uboższych rolników (np. Austria i Niemcy). Z kolei w krajach, gdzie rolnicy są objęci powszechnym podatkiem dochodowym, oferuje im się w jego ramach specjalne uprawnienia, z których najczęstszym jest możliwość uśredniania dochodów w okresie kilku lat (np. Holandia, Irlandia, Wielka Brytania). W przypadku ubezpieczeń społecznych, wiele krajów prowadzi oddzielne systemy dla rolników, które często są w znaczącym stopniu dofinansowywane przez państwo.

Specjalne przywileje podatkowe oferowane rolnikom nie ograniczają się tylko do podatku dochodowego i ubezpieczeń społecznych. W wielu krajach dotyczą one również podatków majątkowych, w tym spadkowego, czy podatków pośrednich. Często stosowane są również przywileje dotyczące kosztów produkcji rolnej, takie jak na przykład niższe podatki od paliw używanych w działalności rolniczej. Wykorzystanie takich rozwiązań może złagodzić ewentualne negatywne skutki objęcia rolników podatkiem dochodowym.

Jak widać, doświadczenia innych krajów nie pozwalają na wyciągnięcie wniosku, czy należy objąć rolników w Polsce podatkiem od pochodów osobistych i zasadami ZUS. Jak zauważa Owskiak [2004, s. 401], „...istnieje wiele przesłanek szczególnego potraktowania tej grupy zawodowej...”. Należą do nich zmienność dochodów w rolnictwie, podatnych nie tylko na sytuację gospodarczą w kraju i zagranicą, ale również zależnych od warunków przyrodniczych, niska stopa zwrotu z działalności rolniczej, oraz dążenie krajów do zapewnienia sobie samowystarczalności żywnościowej [James, Nobes, 2006, s. 228], chociaż ten ostatni argument wydaje się obecnie tracić na znaczeniu. Podstawowym praktycznym powodem objęcia rolników odrębnym systemem wydaje się być techniczny problem ustalenia wysokości podatku dochodowego rolników i jego poboru. Problem ten jest podjęty w dalszej części artykułu.

Na gruncie teoretycznym najważniejsze argumenty za opodatkowaniem rolników podatkiem dochodowym i włączeniem ich do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych dotyczą zarówno efektywności, jak i równości. Ekonomia opodatkowania jasno pokazuje, że im prostsze podatki i im mniej specjalnych przywilejów, tym efektywniej działa system podatkowy (np. [Vermeend i in., 2008]). Odrębne i preferencyjne traktowanie rolników może prowadzić do nadużyć, gdy osoby niebędące rolnikami próbują korzystać z ich przywilejów w celu obniżenia obciążeń podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne. Jednocześnie zasada równości w systemie podatkowym oznacza, że wszystkie dochody z pracy powinny być traktowane jednakowo, niezależnie od tego, w jakim sektorze ta praca jest wykonywana [Owskiak, 2004, s. 401]. Z kolei jednym z ważniejszych argumentów praktycznych za objęciem rolników prze-

⁴ Według OECD [2005] nie dla wszystkich krajów informacje o opodatkowaniu rolnictwa były dostępne.

pisami PIT i zasadami ZUS jest umożliwienie im z korzystania z przywilejów oferowanych przez te systemy, na przykład z ulgi prorodzinnej.

Warianty reformy

Przedmiotem niniejszej analizy jest oszacowanie wpływów podatkowych oraz sumy składek możliwych do uzyskania w różnych scenariuszach reformy. Rozpatrzone zostaną cztery możliwości rozszerzenia bazy podatkowej. Pierwsza polega na pobieraniu podatków dochodowych od płatności obszarowych. Druga zakłada objęcie największych gospodarstw (od 50 ha) przepisami podatku dochodowego oraz powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych, czyli przejściu najbogatszych rolników na zasady ZUS i płaceniu przez nich PIT. Trzecia rozszerza grupę objętą zmianami do gospodarstw o powierzchni przynajmniej 15 ha. Czwarta możliwość to objęcie wszystkich rolników zasadami powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych⁵ i podatku dochodowego. Objęcie rolników systemem ZUS oznacza jednocześnie, że płacą oni również składkę zdrowotną do NFZ – obecnie ta składka jest opłacana przez KRUS. Dla wszystkich opcji należy rozpatrzyć dwa przypadki: gdy rolnicy płacą podatki i składki jak osoby zatrudnione (podatek według skali 18% i 32%, a składka na ubezpieczenia to 13% dochodu, powiększone o składkę na NFZ⁶) oraz gdy płacą jak osoby pracujące na własny rachunek i prowadzący działalność gospodarczą (podatek 19% oraz minimalna składka na ubezpieczenia społeczne⁷).

Wprowadzenie zasady, że podatek oraz składka rolników na ubezpieczenia społeczne zależy od dochodu, oznacza, że płaciliby je również rolnicy pozostający obecnie poza KRUS, którzy są ubezpieczeni w ZUS z tytułu innych dochodów i którzy z ich tytułu płacą PIT. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami takie osoby nie płacą podatków i składek od dochodów z indywidualnego gospodarstwa rolnego. Po wprowadzeniu analizowanych wariantów reformy dochody z gospodarstwa powiększyłyby podstawę, od której płacą oni podatki i składki, co dodatkowo podniosłoby wpływy do systemu finansów publicznych.

Wprowadzenie w życie analizowanych wariantów reformy wymagałoby rozwiązania wielu dylematów. Podstawowym jest określenie poziomu dochodów gospodarstw rolnych, co wymaga wprowadzenia jakiejś formy księgowości. Inną istotną kwestią byłoby przyznawanie uprawnień do ubezpieczenia, czyli ustalenie, ile osób i w jakim zakresie pracuje w gospodarstwie, i jak należy podzielić wypracowany dochód między te osoby. Jeżeli rolnicy płaciliby składki jak obecnie zatrudnieni, to z punktu widzenia finansów publicznych ważne

⁵ Takie rozwiązanie sugerował, jako cel długookresowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy [2008].

⁶ Składka na NFZ wynosi 9% od dochodu po odprowadzeniu składki na ZUS.

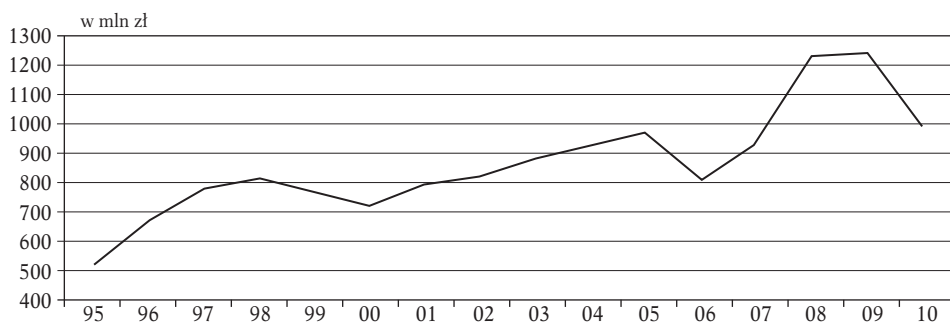
⁷ Minimalna składka na ZUS to 535,85 zł, a składka na NFZ to 224,24 zł: według wysokości składek na 2009 r. podanych przez ZUS, przy założeniu, że rolnicy nie będą płacić składki na Fundusz Pracy.

jest, z jakich źródeł zostanie pokryta część składki, którą normalnie pokrywa pracodawca.

Obecne obciążenia podatkowe rolników

Podstawowym podatkiem płaconym obecnie przez indywidualne gospodarstwa rolne jest podatek rolny, który stanowi przychód jednostek samorządu terytorialnego. Podatek ten wynosi równowartość pieniężną 2,5 kwintali żyta od jednego hektara przeliczeniowego gruntów⁸. Zgodnie z komunikatem prezesa GUS obowiązująca w 2009 r. średnia cena skupu żyta to 55,80 zł za kwintal⁹. Liczba hektarów przeliczeniowych jest ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych, w zależności od tego, w którym z czterech okręgów podatkowych znajduje się gmina. Wysokość podatku rolnego od osób fizycznych ustala gmina, na której terenie znajdują się opodatkowane grunty.

Rysunek 1. Przychody jednostek samorządu terytorialnego z podatku rolnego



Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS

W 2009 r. dla gmin wiejskich wpływy z podatku rolnego stanowiły średnio 7,5% dochodów własnych. W sumie samorządy w Polsce otrzymały z tego tytułu 1,23 miliarda złotych, w tym gminy wiejskie 785,5 miliona złotych¹⁰. Jeżeli rozważane jest wprowadzenie dodatkowych obciążeń podatkowych rolników, zwłaszcza objęcie ich podatkiem dochodowym, należy zdecydować, co zrobić z podatkiem rolnym. Są możliwe cztery opcje:

- a) zlikwidować,
- b) zachować i odliczać od dochodu do opodatkowania,
- c) zachować i odliczać od podatku,
- d) zachować i nie uwzględniać przy obliczaniu należnego podatku dochodowego.

⁸ Dz.U.06.136.969

⁹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17.10.2008 r.

¹⁰ Według danych Banku Danych Lokalnych, GUS. W 2010 r. odpowiednie kategorie wynosiły: 5,6%, 989,4 mln zł oraz 634,8 mln zł.

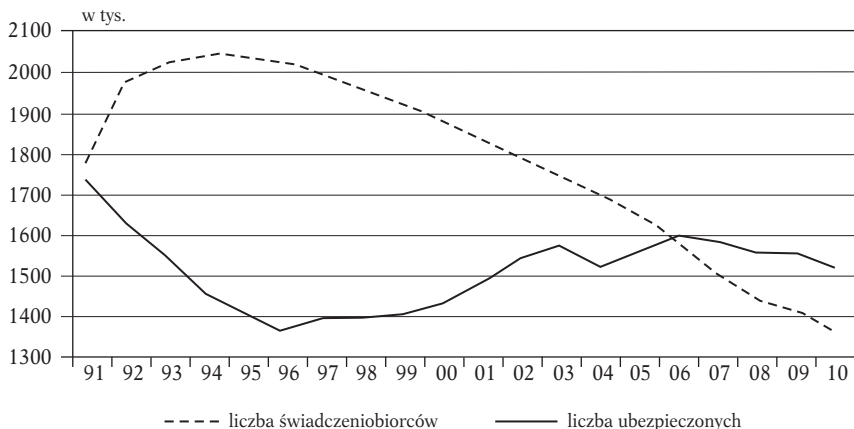
Jeżeli podatek rolny zostanie zlikwidowany, konieczne będzie uzupełnienie dochodów samorządów o kwotę, jaką by z niego uzyskały. Opcje b), c) i d) spowodują, że samorzady zachowają przychody z podatku rolnego, ale obciążenie podatkowe rolników może wzrosnąć. Należy jednak zauważyć, że samorzady mają udział we wpływach z podatku dochodowego zebranego na ich terenie, więc objęcie rolników PIT zwiększy te dochody.

Osoby uzyskujące dochody ze specjalnych działów produkcji rolnej płacą podatek dochodowy na zasadach ogólnych, mimo że pozostają ubezpieczone w KRUS. W 2007 r. szacunkowe dochody budżetu państwa z tego tytułu nie przekraczały 35 milionów zł¹¹. W niniejszej analizie osoby, które prowadzą działy specjalne produkcji rolnej, zostały pominięte.

KRUS – obecna sytuacja i zasady ustalania składek

Do obciążeń typu podatkowego należy zaliczyć również składki do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego została powołana do życia w na mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990¹². KRUS składa się z dwóch odrębnie finansowanych systemów ubezpieczeń: ubezpieczenia emerytalno-rentowego finansowanego z Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) oraz ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego finansowanego z Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. To pierwsze jest w znacznym stopniu finansowane poprzez dotację budżetową. To drugie jest finansowane ze składek.

Rysunek 2. Klienci KRUS

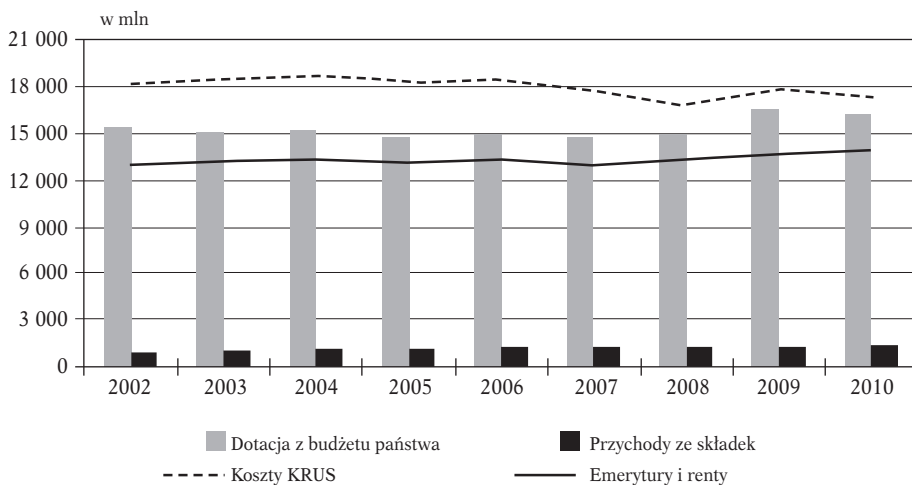


Źródło: KRUS

¹¹ Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

¹² Dz.U.08.50.291

Rysunek 3. Wpływy i wydatki KRUS



Źródło: KRUS

Jak pokazuje rysunek 2, sytuacja KRUS staje się korzystniejsza ze względu na malejącą liczbę świadczeniobiorców i przewyższającą ją liczbę ubezpieczonych. Nie zmienia to faktu, że koszty KRUS nie zmieniły się znacząco, a poziom dotacji budżetowej pozostaje od kilku lat na podobnym poziomie, co przedstawione jest na rysunku 3. Różnica między całkowitymi kosztami, a sumą składek i dotacji jest w większości pokryta ze środków przekazywanych KRUS na świadczenia zbiegowe (wypłacane przez KRUS, ale przysługujące z pozarolniczych tytułów do ubezpieczenia, do których prawo mają ubezpieczeni w KRUS).

Podstawowa różnica między ubezpieczeniem w ZUS i w KRUS polega na tym, że w ZUS składka i emerytura zależą od dochodu ubezpieczonego (składka to 29,9% płacy brutto, z czego 13,71% jest płacone przez pracownika), podczas gdy w KRUS ani składka, ani emerytura nie są związane z dochodem. Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe KRUS stanowi 10% podstawowej emerytury. Do tego należy dodać kwotową składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie – w sumie obie składki wyniosły w 2009 r. 98 zł miesięcznie za każdego domownika pracującego w indywidualnym gospodarstwie rolnym. Przy czym, jeżeli osoba ubezpieczona w KRUS i prowadząca działalność rolniczą jednocześnie prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą, składka emerytalno-rentowa wzrasta o 100%. Wysokość składki nie jest zależna od dochodu. Jednak, jeżeli przychody ubezpieczonego z działalności pozarolniczej są na takim poziomie, że podatek dochodowy z tego tytułu przekracza kwotę graniczną¹³, traci on prawo do ubezpieczenia w KRUS i wchodzi do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

¹³ Roczna kwota graniczna PIT, która w 2009 r. wynosiła 2835 zł, to kwota podatku dochodowego naliczona od dochodu, po przekroczeniu którego traci się prawo do rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Takie zasady ustalania składki na KRUS powodują, że bardzo nierównomiernie obciąża ona ubezpieczonych, stanowiąc duży ciężar dla małych gospodarstw, podczas gdy dla większych jest to niewielki wydatek. Aby to zmienić, wprowadzono reformę, która weszła w życie 1 października 2009. Począwszy od tego dnia rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne o obszarze powyżej 50 hektarów przeliczeniowych¹⁴ użytków rolnych płacą składkę, której wysokość zależy od powierzchni gospodarstwa. Składka podstawowa została dla nich powiększoną dodatkowo o:

- 12% kwoty najniższej emerytury w przypadku gospodarstw o obszarze 50-100 ha przeliczeniowych użytków rolnych – w 2009 o 78,85 zł,
- 24% kwoty najniższej emerytury w przypadku gospodarstw o obszarze 100-150 ha przeliczeniowych użytków rolnych – w 2009 o 157,70 zł,
- 36% kwoty najniższej emerytury w przypadku gospodarstw o obszarze 150-300 ha przeliczeniowych użytków rolnych – w 2009 o 236,56 zł,
- 48% kwoty najniższej emerytury w przypadku gospodarstw o obszarze powyżej 300 ha przeliczeniowych użytków rolnych – w 2009 o 315,41 zł.

Według Ministerstwa Rolnictwa podwyżka objęła 15,5 tysiąca osób. Przewidywane zwiększenie wpływów KRUS wynosiło, przy minimalnej emeryturze w 2009 równej 675,10 zł, 22 mln zł¹⁵.

Liczba pracujących w rolnictwie

Dla oszacowania potencjalnych wpływów z wprowadzenia analizowanych scenariuszy reformy istotnym problemem jest ustalenie, ile osób pracuje w indywidualnych gospodarstwach rolnych. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.* GUS podaje, że w indywidualnych gospodarstwach rolnych pracowało w sumie 4 964 600¹⁶ użytkowników gospodarstw i członków ich rodzin, z czego zaledwie 14,6% pracuje w pełnym wymiarze czasu. Rozkład w zależności od tego, czy osoby te pracują w pełnym wymiarze czasu, czy nie, prezentuje tablica 1. Nie dostarcza ona jednak informacji o tym, jaki jest udział tych, którzy utrzymują się z pracy w gospodarstwie rolnym. Według GUS dla 25,3% gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego działalność rolnicza stanowiła główne źródło dochodu. Jeżeli indywidualnych gospodarstw rolnych w 2007 r. było 2 575 113, to oznacza to, że 650 tys. czerpało dochody przede wszystkim z rolnictwa.

¹⁴ Hektar przeliczeniowy to umowna jednostka powierzchni gruntu, ustalana na podstawie lokalizacji, powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych.

¹⁵ Kwota podana w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20.10.2008, druk sejmowy nr 1185.

¹⁶ Suma wielkości z tabeli 1 daje liczbę o 100 osób niższą, co wynika z zaokrąglenia danych przez GUS.

Tablica 1
Pracujący w gospodarstwach rolnych

Pracujący w indywidualnych gospodarstwach rolnych	W pełnym wymiarze czasu	W niepełnym wymiarze czasu	Udział ubezpieczonych w KRUS
Użytkownicy	455 300	1 916 800	41,6%
Współmałżonkowie	188 000	1 101 700	34,5%
Inni członkowie rodziny	83 300	1 219 400	12%
W sumie	726 600	4 237 900	32%

Źródło: GUS, *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, Warszawa 2008; obliczenia własne na podstawie *Kwartalnej Informacji Statystycznej KRUS*, IV kwartał 2008, Warszawa 2009.

Powyższa informacja nie pokazuje, ile osób utrzymywało się tylko z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych, a ile miało dodatkowe dochody. Z tego powodu w niniejszym opracowaniu przyjęto, że wyłącznie z działalności rolniczej utrzymują się osoby ubezpieczone w KRUS, czyli 1 588 606 osób (pominięto 9 591 osób, prowadzących działy specjalne produkcji rolnej). Pozostali, 68% pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych, osiągnęli dochody również z działalności poza rolnictwem. Dochody te nie muszą stanowić głównego źródła utrzymania, były jednak na tyle wysokie, że należne podatki dochodowe z ich tytułu przekraczały roczną kwotę graniczną PIT.

Założenia i metodologia szacowania dochodów

Analiza oparta jest na informacji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) o wysokości środków wypłaconych rolnikom w formie płatności obszarowych w ramach kampanii 2007 Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)¹⁷. ARiMR opublikowała listę wszystkich 1 490 567 osób, które otrzymały płatności obszarowe. Ponieważ podana jest tylko suma płatności, aby określić przybliżony dochód z działalności rolniczej każdego z tych rolników, zastosowana została następująca procedura:

1. na podstawie sprawozdania ARiMR informującego o kwotach zrealizowanych płatności w ramach płatności jednolitych i uzupełniających oraz informacji o stawkach płatności została wyliczona średnia ważona stawka płatności na hektar użytków rolnych o wysokości 548,66 zł¹⁸;
2. dla każdego beneficjenta WPR kwota otrzymanych płatności została podzielona przez średnią ważoną stawkę płatności, dając przybliżoną powierzchnię

¹⁷ Wykorzystanie nowszych danych nie było możliwe, ponieważ indywidualne dane o płatnościach obszarowych udostępniono jedynie dla lat 2007-2008. Obecnie jednak zarówno te dane, jak i informacje o płatnościach w kolejnych latach, nie są dostępne ze względu na ochronę danych osobowych w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9.11.2010 r.

¹⁸ Nie została uwzględniona płatność cukrowa, ponieważ zależy ona od wielkości produkcji, a nie od powierzchni gospodarstwa.

gospodarstwa rolnego¹⁹. Przeciętne gospodarstwo otrzymujące płatności ma powierzchnię równą 9 ha, podczas gdy według danych GUS średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie większym niż 1 ha to 7,8 ha;

3. iloczyn przybliżonej powierzchni gospodarstwa rolnego i przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego, który według obwieszczenia prezesa GUS wynosił w 2007 r. 2 220 zł, stanowi przybliżenie poziomu dochodów indywidualnego gospodarstwa rolnego²⁰.

Oszacowane w ten sposób dochody gospodarstwa nie obejmują dochodów ze specjalnych działów produkcji rolnej, a także nie uwzględniają informacji o dodatkowych dochodach osób pracujących w gospodarstwie rolnym.

W celu przeprowadzenia analizy niezbędne było przyjęcie następujących założeń:

1. indywidualne gospodarstwa rolne, które nie otrzymują płatności obszarowych, albo są bardzo małe i ich właściciele mają na tyle mały dochód, że nie zapłaciliby podatków dochodowych, albo już płacą podatek dochodowy z tytułu specjalnych działów produkcji rolnej, bądź dochodów z innych źródeł;
2. każdy właściciel indywidualnego gospodarstwa rolnego ma współmałżonka i dzieci. Według GUS na wsi jest 4 026 000 dzieci, co daje 1,56 dziecka na gospodarstwo, przy założeniu, że wszystkie indywidualne gospodarstwa rolne są na wsi, a każda rodzina wiejska ma gospodarstwo rolne;
3. w indywidualnym gospodarstwie rolnym jest tylko jeden użytkownik;
4. współmałżonkowie i inni dorośli członkowie rodziny użytkownika indywidualnego gospodarstwa rolnego są ubezpieczeni w KRUS wtedy i tylko wtedy, gdy użytkownik sam jest ubezpieczony w KRUS;
5. osoby pracujące w rolnictwie, ale nieubezpieczone w KRUS, osiągają dochody z działalności pozarolniczej, bądź pracy najemnej w rolnictwie, podlegają z ich tytułu podatkowi dochodowemu od osób fizycznych i są ubezpieczone w ZUS;
6. każdy rolnik, bądź jego współmałżonek, osiągający dochody z działalności pozarolniczej, lub wykonujący pracę najemną w rolnictwie, uzyskuje

¹⁹ Ze względu na przyjętą metodę obliczenia średniej płatności obszarowej na hektar użytków rolnych, dla 146 265 gospodarstw wyliczona powierzchnia była nie większa niż 1 ha. Aby utrzymać spójność obliczeń, wielkość ta nie została skorygowana, mimo że w rzeczywistości gospodarstwa o takiej powierzchni nie otrzymują płatności.

²⁰ Należy zauważyć, że płatności obszarowe zależą od realnej liczby hektarów i nie mają wiele wspólnego z hektarami przeliczeniowymi, czyli sztuczną miarą stosowaną przez GUS. W związku z tym wyliczenie dochodu poprzez połączenie tych miar jest pewnym nadużyciem. Co więcej, Goraj [2009, s. 10] podaje, że w 2007 r. „...dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na jeden hektar przeliczeniowy wyniósł 2147 zł...”, co sugeruje, że dochody obliczone zgodnie z powyższą metodologią są zawyżone. Jednak z drugiej strony oparcie analizy na hektarach przeliczeniowych jest uzasadnione tym, że dochód z hektara przeliczeniowego stanowi punkt odniesienia do wyliczania na przykład podatku rolnego i świadczeń z pomocy społecznej. Z tego wynika przyjęcie założeń 7 i 8 poniżej.

miesięczny dochód na poziomie szacunkowej średniej płacy w gminach wiejskich w 2007 r., czyli 1 125,79 zł²¹;

7. wielkości gospodarstw w statystykach KRUS, podane w hektarach przeliczeniowych, odpowiadają realnym wielkościom gospodarstw;
8. dla obliczenia podatku rolnego przyjmuje się, że hektar przeliczeniowy jest taki sam dla wszystkich gospodarstw, a liczba hektarów jest ustalona zgodnie z metodologią przyjętą do obliczenia poziomu dochodów;
9. wszyscy użytkownicy indywidualnych gospodarstw rolnych ubezpieczeni w KRUS otrzymują płatności obszarowe.

Przyjęta metodologia szacowania dochodów powoduje, że wyniki wskazują jedynie orientacyjne wielkości wpływów z analizowanych reform. Nie można ich traktować jako informacji o konkretnych kwotach, które można uzyskać z danej reformy.

Dochody rolników

Analizę dochodów rolników oparto na informacjach o wypłaconych płatnościach obszarowych, zgodnie z procedurą przedstawioną w opisie metodologii. Stanowi to jedynie przybliżenie dochodów gospodarstw rolnych, nie uwzględniając innych dochodów z działalności rolniczej, na przykład przetwórstwa, działalności pozarolniczej, emerytur i rent, czy niezarobkowych źródeł utrzymania. Tego typu dochody są objęte podatkiem dochodowym, więc nie stanowią przedmiotu analizy. Pominięcie ich spowoduje jednak, że szacowane przychody podatkowe z działalności rolniczej mogą być niższe, niż byłyby w rzeczywistości.

Dochody rolników w 2007 roku według danych FADN²² przedstawia tabela 2. Dochody te obejmują również płatności obszarowe. Okazuje się, że małe gospodarstwa, do 5 hektarów, przynoszą większy dochód, niż gospodarstwa o wielkości między 5 a 50 hektarów. Może to być spowodowane tym, że wśród mniejszych gospodarstw jest wiele prowadzących specjalne działy produkcji rolnej, które są bardziej dochodowe, niż pozostałe typy produkcji rolnej. Istotne może być też to, że FADN nie bierze pod uwagę najmniejszych gospodarstw.

²¹ Obliczenie szacunkowej wielkości średniej płacy w gminach wiejskich zostało dokonane w następujący sposób: na podstawie udziałów gmin wiejskich w podatku od dochodów osób fizycznych (2 872 989 516 zł), przy przeciętnej efektywnej stawce podatku dochodowego równej 8,02% (po odliczeniu składki na zdrowie – MF, 2008) został obliczony całkowity dochód opodatkowany PIT w gminach wiejskich – 91 059 511 744 zł. Tą kwotę podzielono przez liczbę osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym w gminach wiejskich, pomniejszoną o liczbę ubezpieczonych w KRUS. Ostatecznie średni roczny dochód osoby mieszkającej w gminie wiejskiej płacącej PIT oszacowano na 13 509,48 zł.

²² FADN, czyli Sieć Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych (ang. Farm Accountancy Data Network), to europejski system zbierania danych z gospodarstw rolnych, który w Polsce prowadzi IERiGŻ-PIB.

Tablica 2
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego

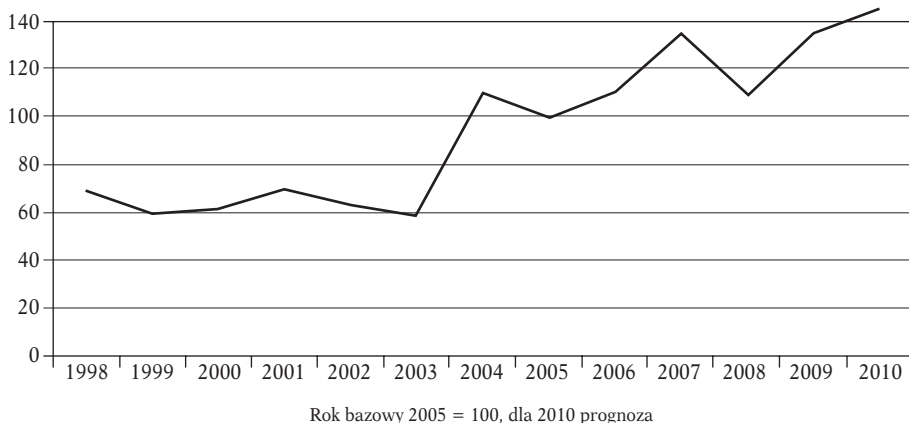
	Średnio	do 5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	od 50 ha
Według FADN (łącznie z działami specjalnymi produkcji rolnej)							
Na gospodarstwo	69 836	74 591	25 166	33 899	55 954	82 429	196 160
Na pełnozatrudnioną osobę	41 227	51 237	17 594	20 342	31 335	45 231	106 609
Obliczenia własne (bez działów specjalnych produkcji rolnej)							
Na gospodarstwo	26 005	6 170	19 788	38 592	67 021	104 450	304 189
Na osobę pracującą	13 489	3 596	8 406	15 560	26 068	39 854	122 251

Źródło: [IERiGŻ, 2009], obliczenia własne na podstawie danych ARiMR

Tablica 2 pokazuje również dochody symulowane na podstawie płatności obszarowych, zgodnie z przedstawioną metodologią. Rozbieżne poziomy dochodu na osobę są konsekwencją przyjętego podejścia: FADN uwzględnia tylko osoby pełnozatrudnione, a obliczenia własne uwzględniają osoby, które według GUS pracują w rodzinnym gospodarstwie, niezależnie od tego, czy są w nim pełnozatrudnione. Różnice w poziomie dochodów gospodarstwa mogą wynikać z doboru próby w obu podejściach²³, z tego, że obliczenia na podstawie dopłat bezpośrednich nie uwzględniają dochodów ze specjalnych działów produkcji rolnej, a także z przyjęcia jednakowego poziomu dochodu z hektara przeliczeniowego. Należy też wziąć pod uwagę wspomniane wyżej niedoszacowanie powierzchni małych gospodarstw. Widoczne różnice mogą prowadzić do tego, że szacunkowe przychody z podatków przedstawione w poniższym opracowaniu będą zaniżone. Jednak oparcie obliczeń na płatnościach obszarowych może pozwolić na bardziej szczegółową analizę, zwłaszcza małych gospodarstw.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej dochody rolników znacząco wzrosły. Przedstawia to rysunek 4. Istotnym uzupełnieniem dochodów rolniczych stały się dotacje przyznawane w ramach WPR. W czasie kampanii 2007 dotacje te, w formie płatności bezpośrednich, otrzymało 1 490 564 na 2 575 113 indywidualnych gospodarstw rolnych, czyli 57,88% wszystkich gospodarstw (dane z 2007 r.). Należy jednak wziąć pod uwagę, że płatności otrzymują gospodarstwa o powierzchni co najmniej 1 hektara. Takich gospodarstw było w 2007 r. 1 804 063, a dopłaty uzyskało 82,6% z nich.

²³ FADN bada 12 056 reprezentatywnych gospodarstw.

Rysunek 4. Zmiany dochodów w rolnictwie w Polsce

Źródło: Eurostat

Opodatkowanie płatności obszarowych

Najprostszą do przeprowadzenia zmianą obciążeń podatkowych rolników wydaje się opodatkowanie płatności bezpośrednich, przy założeniu, że takie rozwiązanie byłoby zgodne z prawem. Proste objęcie płatności dzisiejszym systemem podatku dochodowego od osób fizycznych dałoby wpływy podatkowe na poziomie **822,9 mln zł**. Taki rachunek nie obejmuje jednak składki na ubezpieczenia społeczne, składki zdrowotnej, wspólnego opodatkowania małżonków, ulg rodzinnych, a nawet kosztów uzyskania przychodu²⁴. Przy założeniu, że każdy właściciel gospodarstwa rolnego ma niepracującego współmałżonka i niepełnoletnie dzieci, płaci składkę zdrowotną, ale nie płaci składki na ubezpieczenia społeczne, opodatkowanie płatności bezpośrednich przyniosłoby **123,5 mln zł**.

Powyższe symulacje nie uwzględniają tego, że, jak wspomniano wyżej, większość osób pracujących w rolnictwie (ok. 70%) ma dochody opodatkowane PIT. Jeżeli tak, to faktyczne dochody podatkowe z opodatkowania płatności bezpośrednich będą większe, niż 123 miliony złotych, ponieważ płatności powiększą już opodatkowane dochody. Należy również pamiętać o tym, że tylko około 35% współmałżonków użytkowników gospodarstw rolnych jest ubezpieczonych w KRUS, co pokazuje, że pozostali mają dochody i płacą PIT.

Aby oszacować potencjalne wpływy z objęcia płatności bezpośrednich podatkiem dochodowym od osób fizycznych uwzględniając dochody osiągane poza rolnictwem i pracę współmałżonków, należy przyjąć, że podatek zostaje wprowadzony na następujących zasadach: osoby, których dochody podlegają PIT, powiększają je o kwotę dopłat, a osoby, które mają dochody wyłącznie z działalności rolnej nieobjętej PIT, traktują płatności bezpośrednie jako swój

²⁴ Przy założeniu, że otrzymanie płatności bezpośrednich nie pociąga za sobą kosztów.

jedyny dochód. Przyjęto przy tym założenie, że takie osoby, mimo płacenia PIT od dopłat, pozostają w KRUS, czyli nie płacą składek do ZUS i NFZ. Wpływów z takiej regulacji nie można obliczać na danych indywidualnych o dopłatach, trzeba posłużyć się wielkościami średnimi dla grup gospodarstw w zależności od powierzchni użytków rolnych.

Przy poczynionych wyżej założeniach obliczone zostały dochody z opodatkowania płatności bezpośrednich dla trzech grup rolników: oboje współmałżonkowie pracują w rolnictwie, jeden ze współmałżonków ma dodatkowe dochody (zgodnie z założeniem 13 509,48 zł rocznie), oboje mają dodatkowe dochody. Po uwzględnieniu kosztów uzyskania przychodu, kwot wolnych, składki zdrowotnej i ulgi rodzinnej, a także już płaconych podatków dochodowych²⁵, dodatkowe wpływy do budżetu szacowane są na poziomie **244,6 mln zł**. Należy jednak wziąć pod uwagę, że przy przyjętych założeniach ta kwota powinna być wyższa, ponieważ niektóre gospodarstwa otrzymują dopłaty kwalifikujące się do stawki PIT 32%. Przeprowadzone symulacje tego nie uwzględniają, ze względu na małą liczbę takich gospodarstw i na konieczność dostosowania przedziałów wielkości gospodarstw do podziału stosowanego w statystykach KRUS.

Opodatkowanie dochodów

Opodatkowanie wyłącznie płatności bezpośrednich może budzić wątpliwości prawne. Objęcie dochodów z gospodarstwa rolnego podatkiem dochodowym takich problemów nie powoduje. Powstają jednak dwie kwestie, które należy rozstrzygnąć. Podstawowa, to stwierdzenie, jaka jest wysokość dochodów rolników. Obliczenie realnego poziomu dochodów gospodarstwa rolnego wymaga prowadzenia księgowości, co, nawet w przypadku księgowości uproszczonej, może stanowić istotny problem. Tylko w przypadku największych gospodarstw, które mają wiele cech przedsiębiorstwa, łatwiej wprowadzić księgowość, a co za tym idzie wiarygodnie oszacować dochód. Ewentualnym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie dla mniejszych gospodarstw standardowych kosztów z hektara przeliczeniowego, na zasadzie analogicznej do sposobu ustalania przeciętnego dochodu z hektara przeliczeniowego, albo wprowadzenie ryczałtu. W niniejszym opracowaniu problem ten nie będzie jednak analizowany.

Druga kwestia, to problem podziału dochodów gospodarstwa rolnego między osoby w nim pracujące. Według danych GUS, w jednym gospodarstwie rolnym pracują 1,93 osoby, przy czym w ponad połowie gospodarstw jest to więcej niż dwie osoby. Jeżeli w jednym gospodarstwie rolnym pracują na przykład

²⁵ Ze względu na niski poziom szacowanych dochodów pozarolniczych (13509,48 zł rocznie), przy założonych ulgach i odliczeniach, okazuje się, że rolnicy nie płacą tych podatków. Taki wynik został uwzględniony w dalszej analizie. Jednak poziom tych dochodów został obliczony na podstawie informacji o dochodach podatkowych – sprzeczność ta może świadczyć o nierównościach dochodowych na wsi. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku objęcia dochodów z rolnictwa podatkiem dochodowym suma dochodów będzie w większości wypadków na takim poziomie, że podatek zostanie opłacony również od szacowanych dochodów pozarolniczych.

4 osoby dorosłe, to każdy z nich przyczynia się do wypracowania przez to gospodarstwo dochodu, co więcej, mogą się do tego przyczyniać w różnym stopniu. W takich warunkach istniejące rozwiązanie wspólnego opodatkowania małżonków może okazać się niewystarczające, zwłaszcza, gdy powiąże się fakt płacenia podatków z ubezpieczeniem społecznym – pełnoletnie dzieci pracujące w gospodarstwie rodziców mogłyby nie mieć tytułu do ubezpieczenia. W niniejszych rozważaniach przyjęto jednak, że rolnicy mogą być objęci tylko istniejącymi przepisami podatkowymi.

Należy rozpatrzyć następujące przypadki:

1. objęcie dochodów z gospodarstwa rolnego podatkiem dochodowym od osób fizycznych, przy niezmienionym systemie KRUS – osoby, które są obecnie ubezpieczone w KRUS płacą nadal składki KRUS. Przyjęto, że składki te są traktowane w rozliczeniu podatkowym tak, jak składki ZUS.;
2. objęcie dochodów z gospodarstwa rolnego podatkiem od dochodów z działalności gospodarczej ze stawką podatku 19% (art. 30c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁶), przy niezmienionym systemie KRUS.;
3. objęcie dochodów z gospodarstwa rolnego podatkiem dochodowym od osób fizycznych, przy założeniu włączenia KRUS do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych;
4. objęcie dochodów z gospodarstwa rolnego podatkiem od dochodów z działalności gospodarczej ze stawką podatku 19%, przy założeniu włączenia KRUS do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i założeniu, że podatnicy płacą minimalną składkę na ubezpieczenia społeczne i nie płacą składki na Fundusz Pracy.

Wyniki symulacji dochodów podatkowych państwa pokazuje tablica 3. Należy zwrócić uwagę na to, że po objęciu rolników systemem ZUS, w gospodarstwach domowych, w których współmałżonek nie ma dodatkowych dochodów, płatnikiem podatku jest tylko użytkownik gospodarstwa i tylko on płaci składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotną. W przypadkach objętych ubezpieczeniem KRUS za współmałżonka nieposiadającego dochodów składkę na KRUS płaci użytkownik gospodarstwa.

Z rozpatrywanych przypadków wynika jasno, że z punktu widzenia wpływów do budżetu państwa najkorzystniejsze byłoby objęcie rolników liniowym podatkiem dochodowym według przypadku 4, czyli zgodnie z artykułem 30c ustawy o podatku dochodowym, przy założeniu, że rolnicy płacą składki ZUS i NFZ. Pojawiają się jednak dwa zastrzeżenia: po pierwsze, przy tym rozwiązaniu może pojawić się konieczność zwiększonych wydatków budżetowych na współmałżonków, którzy nie mają dodatkowych dochodów, zwłaszcza kiedy takie osoby będą w podeszłym wieku. Po drugie, przejście na liniowy PIT opłaca się tylko najbogatszym rolnikom, podczas gdy większości bardziej odpowiadałoby płacenie PIT według normalnych zasad i zgodnie z progresywną skalą podatkową.

²⁶ Dz.U.00.14.176. Założono przy tym, że użytkownik gospodarstwa rolnego nie ma prawa do żadnych ulg, na przykład z tytułu inwestycji.

To drugie zastrzeżenie wynika z rozkładu obciążeń podatkowych. W przypadku pierwszym, czyli objęcia rolników progresywnym podatkiem dochodowym przy zachowaniu KRUS, przeciętnie podatki będą płacić właściciele gospodarstw większych od 5 hektarów, poza sytuacjami, gdy małżonkowie nie mają innych dochodów poza rolnictwem, a podatek rolny odlicza się od dochodu, oraz gdy albo małżonkowie nie mają innych dochodów poza rolnictwem albo oboje mają dodatkową pracę, a podatek rolny odlicza się od podatku – w takich przypadkach podatki będą płaciły gospodarstwa o powierzchni nie mniejszej niż 10 hektarów. Również w przypadku trzecim, czyli objęcia rolników progresywnym podatkiem dochodowym i powszechnymi ubezpieczeniami społecznymi, ubożsi rolnicy nie płacą podatków. Gdy podatek rolny jest zlikwidowany, nieuwzględniany w PIT, albo odliczany od dochodu, podatek dochodowy płacą gospodarstwa nie mniejsze niż 10 hektarowe, chyba że oboje małżonkowie mają dodatkowe dochody – takie osoby płaciłyby podatek dochodowy już w gospodarstwach pięciohektarowych. Z kolei, gdy podatek rolny jest odliczany od podatku dochodowego, zapłacą go gospodarstwa od 20 hektarów (ponownie, gdy oboje małżonkowie mają dodatkowe dochody, to zapłacą już przy 10 ha powierzchni). W przeciwieństwie do powyższych przypadków, jeżeli rolnicy będą się rozliczać według liniowej stawki 19%, to podatku nie zapłacą tylko najmniejsze gospodarstwa (poniżej hektara). Co więcej, w sytuacji, gdy KRUS zostanie zachowane, to nawet najmniejsze gospodarstwa, w których rolnicy mają dodatkowe dochody, zapłacą PIT.

Tablica 3

Szacunkowe wpływy z wprowadzenia PIT w rolnictwie (w mln zł)

	System emerytalny	Skala PIT	Wpływy w zależności od tego, czy podatek rolny jest:		
			zlikwidowany/ nie odliczany	odliczany od dochodu	odliczany od podatku
Gospodarstwa od 50 ha	KRUS	18%, 32%	1 464,7	1 329,4	1 041,9
		19%	1 579,2	1 498,8	1 156,4
	ZUS	18%, 32%	1 117,1	981,8	694,3
		19%	1 594,4	1 514,0	1 171,6
Gospodarstwa od 15 ha	KRUS	18%, 32%	2 795,1	2 543,5	1 726,1
		19%	3 979,9	3 776,8	2 911,0
	ZUS	18%, 32%	2 075,4	1 793,0	1 068,1
		19%	4 030,9	3 827,8	2 962,0
Wszyscy rolnicy	KRUS	18%, 32%	3 448,3	3 110,6	1 937,5
		19%	6 739,7	6 384,8	4 875,7
	ZUS	18%, 32%	2 347,0	1 897,3	1 095,8
		19%	7 023,1	6 669,3	5 160,7

Źródło: obliczenia własne

Z punktu widzenia podatku rolnego, najlepszym rozwiązaniem dla zwiększenia wpływów sektora publicznego byłoby zachowanie go i nieuwzględnianie przy obliczaniu należnych podatków. Takie rozwiązanie jest jednak bardzo niekorzystne dla rolników. Odliczanie podatku rolnego od podatku dochodowego daje najmniejsze przychody z PIT. Biorąc pod uwagę, że w 2008 roku gminy otrzymały z tytułu podatku rolnego 1 227,9 miliona złotych, bardziej dogodna dla sektora finansów publicznych wydaje się zgoda na odliczanie podatku rolnego od dochodu, ponieważ wtedy gminy otrzymują podatek rolny i swój udział w PIT. Gdyby zlikwidowano podatek rolny, to udziały gmin w PIT byłyby we wszystkich przypadkach poza trzecią alternatywą większe niż utracone podatki, ale dochody całego sektora finansów publicznych byłyby mniejsze, niż przy możliwości odliczenia podatku rolnego od dochodu do opodatkowania. Co więcej, należałoby przygotować mechanizm wyrównujący gminom ewentualne straty, najpewniej kosztem gmin, które zyskałyby na reformie.

Wprowadzenie podatku dochodowego od dochodów z indywidualnych gospodarstw rolnych i objęcie ich powszechnym systemem ubezpieczeniowym przynosi jeszcze jedną korzyść dla sektora finansów publicznych, mianowicie wzrost składki na ZUS, co jest analizowane w następnej części pracy. Włączenie KRUS do powszechnego systemu, ze składkami powiązаныmi z dochodem powinno zmniejszyć dotację budżetową, która jest dzisiaj przekazywana do KRUS. Jednak przy przyjęciu trzeciego z przedstawionych rozwiązań, czyli objęcia rolników progresywnym podatkiem dochodowym i składkami na ZUS, nie można zapomnieć, że rolnicy płaciliby tylko część składki, którą płaci ubezpieczony. Nie płaciliby tej części składki, którą płaci pracodawca. W takim wypadku budżet państwa musiałby ją uzupełnić.

Reforma KRUS

Trzecia i czwarta z rozpatrywanych opcji reformy podatkowej zakłada likwidację KRUS i objęcie rolników powszechnym systemem ubezpieczeniowym. Jednak w opcji trzeciej rolnicy płaciliby tylko 13,71% dochodu w formie składki na ubezpieczenia społeczne, a resztę, część pracodawcy, należałoby pokryć z innych źródeł, z których najbardziej oczywistym wydaje się dotacja budżetowa. W opcji czwartej rolnicy byliby traktowani jak przedsiębiorcy, czyli płaciliby minimalną składkę, ale bez potrzeby dokładania się budżetu. Problem mógłby się pojawić po ich przejściu na emeryturę, kiedy być może poziom emerytury byłby niższy od minimalnego i zaszłaby konieczność wyrównania do minimalnej gwarantowanej emerytury (analogicznie do obecnej sytuacji przedsiębiorców). Dodatkowo, w świetle zasad ZUS rolnik płaciłby składki tylko za siebie, więc niezbędne jest określenie źródła finansowania świadczeń dla pełnoletnich domowników, za których obecnie opłaca składki KRUS.

Tablica 4

Szacunkowe wpływy ze składek po objęciu rolników zasadami ZUS (w mln zł)

	Typ składki ZUS	Składki ZUS	Składki NFZ	Suma ZUS + NFZ	% dotacji z 2008 r.
Gospodarstwa od 50 ha	13,71% dochodu	567,9	704,1	1 272,0	8,56%
	Minimalna (535,85 zł)	177,4	74,2	251,6	1,69%
Gospodarstwa od 15 ha	13,71% dochodu	2318,0	1689,3	4007,3	26,59%
	Minimalna (535,85 zł)	1515,0	634,0	2149,0	14,45%
Wszyscy rolnicy	13,71% dochodu	4 519,4	2 936,3	7 455,7	50,15%
	Minimalna (535,85 zł)	9 584,6	4 010,9	13 595,6	91,44%

Źródło: obliczenia własne

Wykorzystując obliczenia użyte do szacowania dochodów podatkowych przedstawionych powyżej, łatwo można wykazać, że w przypadku trzecim, czyli objęcia rolników progresywnym podatkiem dochodowym i powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych wpływy ze składek do ZUS wyniosą **4 519,4 mln zł** a do NFZ **2 936,3 mln zł** (tablica 4). W sumie daje to **7 455,7 mln zł**, podczas gdy w 2008 r. dotacja budżetowa do KRUS wynosiła 14 867,9 mln zł, czyli dwa razy tyle. Oznacza to, że dotacja z budżetu, tym razem do ZUS, będzie nadal potrzebna. Jednakże biorąc pod uwagę wspomnianą wyżej konieczność pokrycia przez państwo części składki finansowanej dla pracujących przez pracodawcę, dotacja budżetowa do emerytur i rent rolniczych mogłaby okazać się w sumie zbliżona do dzisiejszej.

W przypadku czwartym, czyli objęcia rolników liniowym podatkiem dochodowym o stawce 19%, przy założeniu, że będą płacić minimalną składkę na ZUS i NFZ, suma składek na ZUS wyniesie **9 584,6 mln zł**, a na NFZ **4 010,9 mln zł**, co razem daje **13 595,6 mln zł**, czyli niewiele mniej niż dotacja do KRUS w 2008 r. Tak wysokie składki wynikają z tego, że wszyscy rolnicy, nie tylko najbogatsi, płaciliby kwotową składkę, niezależnie od swoich dochodów.

Jeżeli planuje się objęcie rolników powszechnym systemem emerytalnym, należy zwrócić uwagę na przynajmniej dwie kwestie. Po pierwsze, obecnie składka na KRUS jest używana do wypłaty bieżących świadczeń. Po przejściu rolników do ZUS część ich składki będzie inwestowana poprzez OFE, więc środki na świadczenia będą mniejsze i konieczne stanie się uzupełnienie ich poprzez dotację budżetową. Po drugie, w 2008 r. przeciętna emerytura z KRUS wynosiła 743,93 zł, a z ZUS 1 443,72 zł, podczas gdy według Rocznika Statystycznego GUS w 2007 r. średnia płaca i dochód per capita w rolnictwie były odpowiednio o 3% i 8% niższe od średniej dla całej gospodarki. Oznacza to, że objęcie rolników emeryturami z ZUS powinno prowadzić do wzrostu ich emerytur, czyli zwiększenia wypłat z ZUS w porównaniu z wypłatami z KRUS. Problem ten jednak pojawi się dopiero, gdy rolnicy, którzy przejdą do ZUS, zaczną przechodzić na emeryturę, co z kolei zależy od tego, jakie okresy przejściowe zostaną przyjęte przy określaniu zasad transformacji systemu.

Podsumowanie

Niniejsza analiza pokazała skutki wprowadzenia w rolnictwie czterech alternatywnych rozwiązań podatkowych dla dochodów sektora publicznego, włączając w to reformę systemu ubezpieczeń społecznych. Jednak ze względu na ograniczenie analizy tylko do wpływów, nie udało się jasno stwierdzić, która alternatywa jest optymalna z punktu widzenia finansów publicznych. Proponowane rozwiązania nie odpowiadają na pojawiające się przy takiej reformie pytania, chociaż część z nich została w tym tekście przynajmniej wspomniana. Do kwestii, których rozwiązanie jest niezbędne, zanim rolnicy zostaną objęci podatkiem dochodowym oraz powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych, należą między innymi:

1. sposób ustalania wysokości dochodów gospodarstwa rolnego i metody weryfikacji poprawności tych ustaleń;
2. uwzględnienie w rozliczeniu podatkowym wkładu pracy innych osób, poza właścicielem gospodarstwa, w tym również członków rodziny, którzy mają dochody z innych źródeł oraz nieletnich;
3. zasady objęcia ubezpieczeniami społecznymi członków rodziny właściciela gospodarstwa;
4. zasady przejścia z KRUS do ZUS: ewentualne okresy przejściowe, obliczenie ekwiwalentu kapitału początkowego za lata ubezpieczenia w KRUS, granice wiekowe dla uczestnictwa tylko w pierwszym filarze systemu emerytalnego, itd.;
5. kwestia uzależnienia wysokości emerytury od przekazania gospodarstwa rolnego²⁷;
6. zasady przyznawania pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych: obecnie pomoc dla rolników zależy od wysokości dochodów z hektara przeliczeniowego.

Zagadnienie reformy obciążeń podatkowych i ubezpieczeń społecznych w rolnictwie wymaga dalszych pogłębionych badań. Należy jeszcze raz podkreślić, że przedmiotem niniejszej analizy były tylko potencjalne dochody sektora finansów publicznych, abstrahując od możliwych reakcji rolników na nowe obciążenia podatkowe, czy zmian wydatków publicznych, na przykład zwiększenia poziomu emerytur, które otrzymywaliby rolnicy objęci powszechnym systemem ZUS.

²⁷ Obecnie emerytura i renta rolnicza składają się z części składkowej i uzupełniającej. Część składkowa, po 1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, wypłacana jest niezależnie do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Część uzupełniająca świadczenia, co najmniej 85% emerytury podstawowej, wypłacana jest po przekazaniu gospodarstwa rolnego.

Bibliografia

- Goraj L., [2009], *Szacunek dochodów gospodarstw rolnych w 2008 roku, według parametrów rachunków makroekonomicznych dla rolnictwa z 31.01.2009 r.*, IERiGŻ-PIB, <http://www.fadn.pl/mediacatalog/documents/prognozadochodoww2008fin3.pdf>
- GUS, [2008], *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2007*, Warszawa.
- GUS, [2009], *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2008*, Warszawa.
- GUS, [2008], *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, Warszawa.
- GUS, [2009], *Rocznik demograficzny 2008*, Warszawa.
- GUS, [2009], *Rocznik statystyczny 2008*, Warszawa.
- Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, [2009], *Wyniki standardowe uzyskane przez indywidualne gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2007 roku*, Warszawa.
- James S., Nobes C., [2006], *The economics of taxation*, Prentice Hall, Wielka Brytania.
- KRUS, [2009], *Kwartalna Informacja Statystyczna*, IV kwartał 2008, Warszawa.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, [2008], *IMF Country Report*, nr 08/130.
- Ministerstwo Finansów, [2008], *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 rok*, Warszawa.
- OECD, [2005], *Taxation and social security in agriculture*, OECD Publishing, Francja.
- Owsiak S., [2004], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20.10.2008, druk sejmowy nr 1185.
- Vermeend W., van der Ploeg R., Timmer J.W., [2008], *Taxes and the economy*, Edward Elgar, Wielka Brytania.

POTENTIAL GOVERNMENT REVENUE FROM INCOME TAXES AND SOCIAL SECURITY REFORMS IN AGRICULTURE

Summary

The article aims to estimate potential government revenue that could be generated from imposing an income tax on incomes derived from agriculture. The author also looks at revenue that could be generated from covering farmers with the general rules of the public retirement system. The author presents different scenarios for such a reform and discusses problems related to its implementation.

To estimate potential revenues from the reform, Kula assesses agricultural incomes using data on area payments and statistics on the Farmers' Social Insurance System (KRUS). This makes it possible to calculate the amount of taxes and social insurance contributions. The results suggest that many farmers – especially those whose farms do not exceed 10 hectares in area – would still be exempt from income taxes even if the reform were introduced. Revenue from taxes and contributions would rise, Kula concludes, but it is unclear if the public sector would benefit from the reform because the changes would also lead to an increase in expenditure.

Keywords: agriculture, revenue, area payments, income tax, retirement

JEL classification codes: H24, H55, H71
